

¿Hacia una sociología de la acción pública del MERCOSUR? El caso de la acreditación universitaria regional.

Solanas Facundo.

Cita:

Solanas Facundo (2010). *¿Hacia una sociología de la acción pública del MERCOSUR? El caso de la acreditación universitaria regional.* V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/20>

**¿Hacia una sociología de la acción pública del MERCOSUR?
El caso de la acreditación universitaria regional**

Facundo Solanas

**Investigador-asistente del CONICET y del Instituto de Investigaciones Gino Germani de
la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires**

E-mail: fsolanas@yahoo.com

Área temática: Estado, Administración y Políticas Públicas

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

¿Hacia una sociología de la acción pública del MERCOSUR? El caso de la acreditación universitaria regional

Facundo Solanas¹

Resumen

Resultan muy escasos los ámbitos fuera de los estrictamente económicos donde pueda plasmarse el concepto de política regional en el MERCOSUR. La creación del Mecanismo Experimental de Acreditación de carreras de grado de los países del MERCOSUR indica la existencia de un campo donde puede plasmarse ese concepto.

En base a investigaciones ya realizadas sobre la temática, donde hemos comprobado que los cambios institucionales generados en algunos países del bloque en el área de la educación superior han sido “mercosurizados”, nos proponemos profundizar el análisis de esta política a partir de elementos de análisis de la sociología de la acción pública.

Introducción

A partir de los años 90, la idea de acreditación universitaria se empieza a instalar con fuerza en la región. Con la creación de las Reuniones de Ministros de Educación del bloque y los Comités encargados de coordinar las políticas del sector -que luego se denominaría el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM)-, la acreditación se introduciría en la agenda del bloque a partir de la necesidad de reconocer los títulos universitarios, a fin de garantizar la libre circulación de los “factores productivos”. Como lo hemos abordado en otros trabajos sobre el tema (Solanas/2007a/2007b/2009a/2009b), los mecanismos de acreditación impulsados por algunos de los principales países miembros del MERCOSUR se regionalizan, lo que da lugar al primer mecanismo experimental de acreditación para carreras de grado del bloque: el MEXA.

Los análisis de la integración europea y, en especial, las teorías de la integración regional como el neo-funcionalismo (Haas/1958 y 1964) y el intergubernamentalismo (Hoffmann/1964 y 1966; Moravcsik/1993 y 1998), han hegemonizado los estudios en el viejo continente durante buena parte de la segunda mitad del siglo pasado. Producto de los avances realizados en materia de integración-, el objeto de investigación Unión Europea, así como las interacciones complejas que allí tenían lugar no podían explicarse sólo a partir de esos marcos teóricos.

A fines de los años 80 y principios de los 90, surgen una gran cantidad de estudios empíricos que analizan la construcción de políticas públicas comunitarias a partir de las herramientas del análisis de políticas públicas (Meny, Muller, Quermonne/1995), reduciendo los recortes

¹ Investigador-asistente del CONICET y del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y docente de la misma. J. E. Uriburu 950, 6to. piso, e-mail: fsolanas@yahoo.com

demasiado estrictos de aquella otra sub-disciplina de las ciencias políticas: las teorías de la integración europea (Lequesne, Smith/1997), lo que algunos autores han denominado proceso de “normalización” (Hassenteufel, Surel/2000).

A la luz del vasto campo de análisis y de investigaciones realizadas en materia de políticas públicas europeas, así como de la contrastante experiencia en nuestras latitudes, retomando algunas entrevistas con informantes clave y algunas de las pistas de investigación abiertas en el marco de nuestra tesis de doctorado (Solanas/2007a), sin reeditar o trasplantar modelos, nuestro propósito es dar cuenta de la construcción y existencia de políticas públicas regionales del MERCOSUR.

Para ello, partimos de la hipótesis consistente en demostrar que pese al bajo grado de institucionalización del MERCOSUR, la ausencia de instituciones supranacionales, las fuertes asimetrías existentes entre los diferentes Estados miembros, el concepto de políticas públicas regionales puede plasmarse en el seno del bloque, mas allá de las políticas “estrictamente” económicas.

La Ciencia Política y el MERCOSUR: ¿un solo campo disciplinario?

Si, en otras latitudes, la apropiación de objetos de investigación “de” las relaciones internacionales, por los politólogos o sociólogos de la acción pública, constituye una práctica generalizada, así como el interés de los internacionalistas por los conceptos y métodos del análisis de políticas públicas (Petiteville, Smith/2006), en la literatura académica de la región ambas sub-disciplinas parecieran no tener puntos de edificación comunes. A lo que se agrega que esta sub-disciplina de la ciencia política, que constituye el análisis de políticas públicas (aunque no sólo ella), por lo general, suele tomar prestados muchos enfoques y herramientas teóricas –sobre todo de naturaleza comparativa- construidas desde la economía. Por su parte, esta disciplina cuenta además con un lugar privilegiado en el caso de los estudios que se realizan sobre integración regional.

Ello puede explicarse por un lado, por la naturaleza claramente económica de los procesos de integración y la impronta acentuadamente comercialista del MERCOSUR, con lo cual aparece como “normalizada” la idea de que los economistas cuenten con un campo privilegiado para el análisis de los procesos políticos que allí pueden tener lugar. Por otro lado, por su metodología y herramientas de trabajo que les son “propias”, o con las que la mayor parte de los economistas están habituados a utilizar, además de la cantidad de recursos disponibles –cuantitativamente mayores- dentro de esta disciplina, que posibilita amplificar exponencialmente la cantidad de estudios que se pueden realizar sobre el tema, no puede sorprender que cuenten con posibilidades de desarrollo mayores.

Por otra parte y teniendo en cuenta el grado de desarrollo y consolidación del proceso de integración, no puede sorprender el hecho de que no son muchos los ámbitos y sectores donde el análisis de políticas públicas amerite implementarse a fin de dar cuenta de los procesos que se están construyendo.

A pesar de la poca madurez que puede presentar el MERCOSUR para la profundización de los estudios sobre la acción pública, existen determinados ámbitos donde por diversos

motivos, los actores involucrados en el proceso de integración regional han logrado avanzar evidenciando políticas públicas que traspasan la esfera nacional e involucran la dimensión mercosureña. Uno de estos ámbitos es el educativo y, en particular, el de la educación superior.

Si en la Unión Europea (UE), fueron en principio las teorías de la integración las que daban cuenta de los procesos de construcción del bloque, -como anticipamos en la introducción- a medida que éste evolucionó se hizo necesario recurrir a otros enfoques que explicasen las interacciones complejas que tenían lugar. El análisis de políticas públicas en sus diversas variantes constituyó un aporte fundamental para dar cuenta de las distintas lógicas y dinámicas que se reproducían en la construcción de las distintas políticas en el seno de la UE como espacio de acción pública.

La evolución del proceso de integración europeo, así como la construcción de políticas en ese espacio, hace que en la UE exista el concepto de “políticas públicas comunitarias” o “políticas públicas europeas”, que referencian las políticas que -independientemente de las formas a través de las cuales se hayan generado-, se implementan desde la UE.

Por lo tanto, las políticas públicas en la UE, se llaman - independientemente de la manera como y donde se hayan originado y construido - políticas europeas o comunitarias, pero no se habla de “políticas regionales”, ya que al menos en el caso de algunos países como en Francia, este término se utiliza para las políticas de las regiones y una “política regional europea” quiere decir una política europea para una o más regiones y no para el conjunto de la Unión. En el caso del MERCOSUR (y también en Ibero-América), se utiliza el término en los dos sentidos, pero en el contexto de este proceso de integración, “políticas regionales” significa políticas del MERCOSUR. Entonces, comparar “políticas regionales” en el sentido que se les da en el MERCOSUR significa comparar una política de la UE con otra del MERCOSUR o el TLC o del Pacto Andino, por ejemplo. Esta convención lingüística, más allá de las diversidades culturales, puede explicarse también a partir de la necesidad de los análisis realizados en los países del MERCOSUR de comparar este nuevo proceso de integración con otros más avanzados, sobre todo con la UE.

Otra de las posibles explicaciones acerca de las discrepancias lingüísticas en torno a las “políticas regionales”, se vincula al hecho de que el MERCOSUR y la Unión Europea (UE) constituyen procesos de integración diferentes, cuya comparación inclusive, en muchas ocasiones, se torna metodológicamente dificultosa (Smith/2000). Ambos bloques presentan estructuras políticas e institucionales muy distintas, lo que condicionará en buena medida la construcción de las “políticas públicas regionales” en cada uno de los procesos en marcha.

El MERCOSUR posee un esquema claramente intergubernamental, altamente concentrado en los ejecutivos de los Estados miembros o interpresidencialista (Malamud/2002). Por su parte, la UE combina instituciones supranacionales con una mecánica intergubernamental y no cuenta con instituciones políticas centralizadas (Quermonne/2002, Bertrand/2002, Courty, Devin/2001).

A pesar del peso de las asimetrías entre ambas regiones, existen dinámicas que atraviesan la construcción de la acción pública de forma comparable al interior de estos procesos de integración, tales como la internacionalización y transnacionalización (Radaelli/2001; Lequesne, Surel/2004). Afectados por estos procesos, entre los avances realizados tanto en el MERCOSUR como en la UE, existe un terreno en particular donde se asevera posible la

construcción de la comparabilidad (Hassenteufel/2005) en el caso de las “políticas públicas regionales” aunque éste no sea precisamente el propósito de este trabajo.

La agenda educativa del MERCOSUR como espacio de construcción de políticas regionales

Si a raíz del Tratado de Asunción se constituía una agenda formal del MERCOSUR, en términos de Cobb y Elder (1972), a partir del Protocolo de Intenciones² surgiría una agenda institucional para las cuestiones educativas de este proceso de integración. A diferencia de la primera, donde gran parte de los ítems a ser abordados frecuentemente trascienden a la agenda pública o bien provienen directamente de ella, como veremos, la agenda formal del SEM carecerá de ese intercambio e interacción con la agenda pública y más aún con la agenda de los medios de comunicación.

La agenda institucional o intergubernamental del MERCOSUR estaría conformada por los temas de agenda del Consejo del Mercado Común (CMC), del Grupo del Mercado Común (GMC), pero, fundamentalmente, por aquellas cuestiones abordadas en las cumbres presidenciales. Como habíamos anticipado, donde se tratan las cuestiones de mayor relevancia y visibilidad pública es en ese ámbito intergubernamental de máxima jerarquía. Allí existe la capacidad de negociar y destrabar los posibles obstáculos que pueden frenar la dinámica del proceso. “A diferencia de los técnicos o los burócratas, los jefes de Estado y de gobierno asumen el riesgo político y, a su vez, tienen mayor capacidad de hacer prevalecer la voluntad política, superando las diferencias y concertando voluntades” (Botto, Tussie/2003, p. 35). Por lo tanto, la sumatoria de todas esas cuestiones abordadas por los círculos centrales que intervienen en la toma de decisiones constituirá la agenda principal del MERCOSUR.

Indudablemente, la agenda institucional del MERCOSUR estará compuesta por temáticas más afines al comercio interregional, tales como aranceles, subsidios, medidas proteccionistas hacia determinadas actividades económicas, así como otras cuestiones vinculadas al ámbito económico y, luego, político. Los elementos que componen esta agenda institucional y, especialmente, las cuestiones abordadas en las cumbres presidenciales son los que tienen mayores chances de verse reflejados en la opinión pública, a través de los medios masivos de comunicación.

Otros *dossiers*, como determinados aspectos de la política educativa del MERCOSUR, resulta poco frecuente que logren ser tratados en esos ámbitos. Generalmente, ello podría ocurrir en caso de producirse algún conflicto que no puede llegar a resolverse en el seno de ese ámbito y requiere un nivel de autoridad superior. Por lo tanto, la agenda institucional del MERCOSUR no constituye necesariamente una vía obligada por donde deban circular las diversas temáticas sobre las que se viene avanzando en las distintas áreas, como la educativa. De ahí que existan otras agendas vinculadas a la agenda central, tales como la agenda educativa del MERCOSUR de un perfil mucho más bajo, referidas a las temáticas que se tratan al interior de esta red intergubernamental que constituye el SEM y que, de alguna manera, conformarían un círculo decisorio de segundo grado. Por lo general, esta agenda sólo es capaz de atraer la atención de los públicos específicos, como los de identificación o los atentados, según la

² El Protocolo de Intenciones fue suscripto el 13 de diciembre de 1991.

pirámide de los públicos de Padioleau (1982, p. 42). Es decir, aquellos directamente concernidos por la política en cuestión o aquellos que opinan sobre el asunto, pero tienen un grado de compromiso más episódico. Cabe resaltar que difícilmente la agenda educativa consigue suscitar la atención de los públicos generales.

Teniendo en cuenta la urgencia economicista del Tratado de Asunción y la preponderante escasa atención brindada a los aspectos institucionales, sociales y culturales en sus orígenes, cabría interrogarse sobre las razones a las que obedece la prematura emergencia de una agenda específica del sector educativo, que conllevaría una temprana introducción de la política de reconocimiento de títulos universitarios entre sus temas prioritarios. Esto encuentra distintas explicaciones: en primer lugar y a juzgar por distintas entrevistas realizadas, en principio el SEM aparece caracterizado por una escasa interacción con otros actores gubernamentales, pero con una autonomía suficiente como para construir, definir y controlar su propia agenda en el marco intergubernamental del MERCOSUR. Esta autonomía relativa le permite avanzar a un ritmo propio, sin que ello afecte el normal desarrollo de las negociaciones en otras áreas o sin verse afectado por las diversas medidas coyunturales derivadas de ellas. Es más, ante las distintas crisis institucionales que sacudieron a los países de la región, la agenda del SEM permaneció prácticamente inalterable, como en el caso de Argentina hacia fines de 2001 cuando vivió una fuerte crisis económico-financiera y de graves consecuencias sociales e institucionales.

En segundo lugar, los avances en materia educativa les permiten a los gobiernos de la región, mostrarle al conjunto de la sociedad y la opinión pública que los efectos del MERCOSUR, no sólo se dan en materia económica, sino que la integración también es palpable en otras áreas. Como señala uno de nuestros entrevistados, *“a veces el Presidente viaja y cuando no hay una buena relación con el otro país, necesita firmar algún convenio de colaboración en materia educativa, para compensar”*³. De esta manera, las acciones en el terreno educativo en determinadas ocasiones se utilizan como política compensadora de otros ámbitos y, la temprana inclusión en la agenda del MERCOSUR podría ser vista como una compensación al déficit social del Tratado de Asunción. En este sentido, el siguiente fragmento extraído de una de las entrevistas realizadas con alguno de los actores involucrados en el proceso resume ambos puntos: la temprana inscripción en la agenda respondía a *“la necesidad de compensar el déficit de la dimensión social del MERCOSUR y el sector educación lo podía hacer debido a que tenía una autonomía relativa”*⁴.

En contrapartida, tanto la necesidad de los ejecutivos de los países miembros del MERCOSUR de mostrar determinados avances en terrenos tan específicos como compensación a la imposibilidad de avanzar en otros, así como la escasa interacción del SEM con otras áreas gubernamentales, corre el riesgo de aislar la agenda educativa o de reducirla a una expresión demasiado secundaria, en un proceso donde la mayor parte de los actores buscan penetrar la agenda del círculo principal. Aunque en los últimos años se ha percibido un cambio de estrategia del SEM tendiente a abrir más la red intergubernamental, integrar otros actores y buscar penetrar las agendas principales.

³ Entrevista con un funcionario del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina, Buenos Aires, 24-05-2005.

⁴ Entrevista realizada con una de las autoridades uruguayas en materia de acreditación universitaria a nivel del MERCOSUR, docente y gestor universitario, Buenos Aires, 09-06-2004.

En tercer lugar y como señala otro de nuestros entrevistados “*la puesta en agenda responde a la necesidad del MERCOSUR de garantizar la libre circulación de factores productivos*”⁵, entre los que se incluye a los profesionales de los Estados miembros. En este sentido, era necesario resolver las distintas instancias en materia de reconocimiento de títulos, lo cual requería una clara presencia de los representantes de educación en el MERCOSUR.

Por último, en el esquema intergubernamental del MERCOSUR, la iniciativa argentina de crear el SEM beneficiaba a sus promotores localmente. Al llevar a cabo la construcción de esta red, estos funcionarios del Ministerio de Educación se posicionaban mejor que otros al interior del gobierno y dentro del Ministerio mismo. Como señala un ex funcionario, “*en el gobierno apareció muy valorado el esfuerzo realizado por educación, porque podía mostrar que se avanzaba en acuerdos por sobre el comercio*”⁶ (Solanas/2007a).

El MEXA y la Mercosurización de la acreditación universitaria: Una política regional jurídicamente débil pero con continuidad

Si bien, en el caso del MERCOSUR el surgimiento e inscripción en su agenda institucional (Cobb, Elder/1983) de esta política, también puede ser explicado desde una perspectiva intergubernamentalista (Moravcsik/1993/1998) -dado que es a partir de una iniciativa argentina y una negociación previa con Brasil que surge la agenda del sector educativo (Solanas/2007)-, no será suficiente para dar cuenta del fenómeno de definición e implementación de la misma (Muller, Surel/1998).

Valiéndonos de instrumentos provenientes de esquemas de tipo interaccionistas (Rhodes/1985, Rhodes, Marsh/1990, Richardson/1995), es posible dar cuenta en mayor medida de la racionalidad limitada de los distintos actores (Allison/1971, Lindblom/1979, Simon/1983) que intervienen en la definición de determinadas políticas regionales, y de qué manera provocan una escasa articulación entre actores gubernamentales en el MERCOSUR, que muchas veces funcionan a la manera de compartimentos estancos (Oszlak/1990).

Tanto al interior del MERCOSUR, como de los Estados que lo conforman –sobre todo en los casos de Argentina y Brasil- se ha dado el fenómeno de construcción de dos redes intergubernamentales de política pública (Rhodes, Marsh, Le Galès, Thatcher/1995) que operando sobre temáticas afines, como el ejercicio profesional y el reconocimiento de títulos, e interactuando con un universo de actores no gubernamentales muy semejante -quienes en ocasiones juegan el papel de coproductores de políticas públicas (Lagroye/2002)-, han avanzado en paralelo con un escaso grado articulación entre sí. La primera de estas redes, en el caso argentino descansa sobre la Dirección General MERCOSUR, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores (Solanas/2009c), mientras que la otra depende del Ministerio de Educación.

En los primeros estudios realizados sobre el tema, nos apoyamos sobre los enfoques en términos de “redes de política pública”, en especial en el esquema de Rhodes (1985). Por las características que adquiere el SEM se adecúa en una buena medida al tipo ideal de redes

⁵ Entrevista con uno de los responsables uruguayos del SEM, Buenos Aires, 20-04-2005.

⁶ Entrevista con un ex funcionario del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina, Buenos Aires, 16-11-2006.

intergubernamentales descrito por Marsh y Rhodes (1995), aunque combinándose con las características de lo que ellos definen como “comunidades de política pública”, de acuerdo al momento de que se trate. Para tomar en cuenta estos esquemas, planteamos que los representantes de los respectivos ministerios de educación de los países miembros cuentan con cierta estabilidad en sus funciones (al menos en el caso argentino), lo cual les ha permitido una fuerte continuidad con las políticas en marcha. Asimismo, poseen una interdependencia vertical limitada dado que no reparten responsabilidades propias de cada representación gubernamental aunque comparten y consensuan las decisiones y cuentan con altas posibilidades y capacidad potencial como para integrar o penetrar otras redes, como por ejemplo, las constituidas por los Ministerios de Relaciones Exteriores (Solanas/2007a).

La ventaja del enfoque en términos de redes de política pública, es que no sólo permite la inclusión de otros actores no gubernamentales que se van a acercar a la red, sino que además cuenta con la posibilidad de compatibilizarse con otras herramientas analíticas. En cierto modo, esta red intergubernamental es acreedora de una cierta autonomía por sobre las principales autoridades ejecutivas respectivas, lo cual se traduce en una capacidad potencial para avanzar sobre determinadas cuestiones conflictivas -o no-, ya sea integrando otros actores o redes o excluyéndolos.

Por otra parte, como es conocido, todos los grupos concernidos por un problema están lejos de contar con iguales chances de acceder a los espacios donde se toman las decisiones o de influir sobre su implementación (Lagroye/2002, p. 507). Según los recursos que son capaces de movilizar los diferentes actores contarán con mayores chances de incidir sobre la definición e implementación de la política pública.

De acuerdo a la forma en que utilizamos el enfoque en términos de redes de política pública, nos ha permitido abordar las características de la política específica pudiendo analizar la doble faceta de la interacción de la red internacional, compuesta por los representantes de los ministerios, pero a la vez no perdiendo de vista la articulación –por momentos muy escasa- de la misma al interior de los actores estatales, profesionales o universitarios de Argentina, así como también con otras redes. Asimismo, permite destacar la manera en que se articula el espacio local entre sí y dentro de la red intergubernamental regional. A su vez, nos posibilita analizar el protagonismo que pueden adquirir determinados individuos a un nivel más micro, que serán claves para el desarrollo de otras redes alternativas y que, inclusive, tendrán un bajo grado de articulación con la red principal.

Por último, llevado a un espacio ampliado como el MERCOSUR, el abordaje en términos de redes intergubernamentales de política pública nos permite mostrar la manera en que evolucionan y se articulan –o no- los distintos actores, con sus respectivos interlocutores y, asimismo cómo, en ocasiones, la construcción de esa política pública regional puede escapar o también reforzar los condicionamientos de la lógica intergubernamental que, en alguna medida, prima en el proceso de integración.

La red intergubernamental que constituye el SEM ha avanzado, aunque no sin tensiones de por medio, hacia un reconocimiento de títulos que, en principio, tendría un carácter académico. Precisamente, el MEXA consiste en crear una “acreditación MERCOSUR” de las distintas carreras. A partir de la experiencia piloto que se viene realizando, ya se han acreditado distintas carreras de agronomía, ingeniería y medicina de los cuatro países fundadores del bloque con Chile y Bolivia (Solanas/2007b). En la medida en que este proceso avanza, se consolida la definición de la política de reconocimiento de títulos universitarios en

cada bloque, ya sea con fines académicos o profesionales, que –al menos en el caso de los nuevos profesionales- estaría supeditada a la acreditación de esas carreras.

La implementación de esta política pública regional de acreditación universitaria ha implicado distintas transformaciones institucionales en los países del bloque, como la creación de agencias nacionales de acreditación en el caso de Paraguay, la reorganización de las burocracias ministeriales para cumplir esas funciones en el caso de Brasil o desconcentradas como en el caso de Argentina y la participación de las universidades en la creación de Comisiones ad hoc como en Uruguay.

En otros estudios sobre el tema, nos referíamos a estos cambios y los definíamos bajo la noción de “mercosurización”, que “comprendería al conjunto de procesos de ajustes institucionales, estratégicos, cognitivos y normativos que inducidos por organismos internacionales han sido incorporados en la lógica del discurso (nacional y sub-nacional) doméstica, de las estructuras políticas y de las políticas públicas de los principales Estados miembros del MERCOSUR, donde a partir de su consolidación interna han logrado expandir el núcleo de influencia al conjunto del bloque” (Solanas/2009b, p. 11-12).

Refiriéndose al caso en cuestión la noción daba cuenta de cómo “a partir de los procesos de mercantilización de la educación superior —cuya cara más visible ha sido la apertura indiscriminada de universidades privadas—, de la imposición de la LES argentina, conjuntamente con la CONEAU y puesta en marcha de la acreditación universitaria, avalada por las recomendaciones del Banco Mundial e incorporadas al discurso oficial de aquel entonces —aunque no sólo en el caso argentino—, han logrado expandir al conjunto de países miembros del bloque la necesidad de contar con mecanismos de acreditación de las carreras de grado que permitan asegurar la calidad de los títulos universitarios” (Solanas/2009b, p. 12).

A pesar de sus limitaciones, el MEXA ha logrado concluir una etapa logrando sortear los cambios políticos en los distintos Estados miembros y constituyéndose en una política regional que no se refleja necesariamente a nivel jurídico. Como señalaba uno de nuestros entrevistados: “*el MEXA es jurídicamente débil. Sirve como ejercicio para ver las bondades de la acreditación en el MERCOSUR y para construir estándares comunes, así como para que converjan las distintas comunidades profesionales fijando parámetros de calidad para todas las carreras, más allá de la posibilidad de trabajar o realizar actividades en otro país miembro. Pero su ciclo de vida se agota. No sigue porque parte de cero en cada una de las comisiones consultivas*”⁷. Además, remarcaba el hecho de que al no avanzar en el ejercicio profesional, no aporta mucho más al reconocimiento de títulos universitarios que la situación previamente existente, a excepción del trabajo conjunto por parte de los profesionales encargados del asunto, por lo cual, no se manifestaba muy optimista acerca del futuro de este mecanismo en cuestión⁸. Aunque de hecho, el MEXA ha dado lugar al mecanismo permanente de acreditación MERCOSUR: el ARCUSUR, que se está implementando.

En contraste con el bajo perfil y el carácter exclusivo que mantenía el SEM anteriormente, son las propias autoridades de la red intergubernamental que tratan de imprimirle mayor visibilidad a todo el proceso. Como ha sostenido uno de los representantes argentinos del SEM, haciendo autocrítica de la gestión: “*Se hace mucho pero se nota poco. Se hace mucho*

⁷ Entrevista con un funcionario del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina, Buenos Aires, 05-01-2005.

⁸ *Ibid.*

*pero se ve poco y se comunica mal*⁹. A lo cual agregaba que el error había sido “*haber planteado el esfuerzo solos*”¹⁰. En ese sentido, en los últimos años el SEM viene intentando incluir un mayor número de actores en el proceso, así como integrar en mayor medida a sectores de la sociedad civil y vincular más el sector con los medios de comunicación y otras áreas de gobierno. Ello aparece mencionado tanto en distintas RME, como en el último plan del sector¹¹.

A modo de cierre

En la medida en que el MERCOSUR logre consolidarse y traducirse en mayores acuerdos que permitan avanzar hacia la institucionalización de determinados ámbitos que garanticen la continuidad de las políticas regionales que se implementen, con algún grado de independencia con respecto a los Estados miembros, sin lugar a dudas, el terreno para la construcción de objetos de investigación y para el estudio de las políticas públicas estará floreciente. En el mientras tanto, la posibilidad de construir políticas regionales del MERCOSUR, como lo demuestra la experiencia de la acreditación universitaria, evidencia la existencia de determinados campos donde poco pueden aportar las teorías de las relaciones internacionales o las de la integración europea y, donde resulta apropiado un abordaje desde la sociología de la acción pública.

Bibliografía:

ALLISON G. T., *Essence of decision. Explaining the cuban missile crisis*, USA, Harper Collins Publishers, 1971.

BOTTO M., TUSSIE D., “*La internacionalización de la agenda de participación: el debate regional*”, en Diana Tussie, Mercedes Botto (coord.), *El ALCA y las cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?*, FLACSO- Biblos, Buenos Aires, 2003, pp. 27-46.

COBB R. W. y ELDER C. D., *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building*, United States, The Johns Hopkins University Press, Baltimore - London, 1972, Second Edition 1983.

EDELMAN M., *La construcción del espectáculo político*, Buenos Aires, Manantial, 1991, trad. Jorge Piatigorsky.

GARRAUD P., «*Politiques nationales : élaboration de l’agenda*», *L’Année sociologique*, Vol. 40, 1990, pp. 17-41.

HAAS E. B., *The Uniting of Europe. Political, social, and economic forces 1950-1957*, Stanford, California, Stanford University Press, 1958, 1968, 552 pages.

⁹ Miguel G. Vallone, Licenciado, Director Nacional de Cooperación Internacional y Secretario adjunto de la Comisión Nacional Argentina para la UNESCO del Ministerio de Educación, durante el 6to. Encuentro de Especialistas del MERCOSUR Educativo, llevado a cabo en la 31ª. Feria Internacional del Libro, Buenos Aires, 07-05-2005.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Cf. Plan del SEM 2006-2010, p. 7 y 43-45.

- HAAS E. B., *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organisation*, Stanford, California, Stanford University Press, 1964, 595 pages.
- HASSENTEUFEL P., “De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d’objets comparatifs en matière de politiques publiques”, *Revue française de science politique*, vol. 55, (1), février 2005, pp. 113-132.
- HASSENTEUFEL P., SUREL Y., « Des Politiques publiques comme les autres ? Construction de l’objet et outil d’analyse des politiques européennes », *Politique européenne* (1), avril 2000, pp. 8-24.
- HOFFMANN S., “Obstinate or obsolete ? The fate of the nation-state and the case of Western Europe”, *Daedalus*, Summer 1966, pp. 862-915.
- HOFFMANN S., “*Europe’s identity crisis: Between the past and America*” (1964), reproducido en *Essays on Europe 1964-1994*, Boulder, Westview Press, 1995, pp. 9-50.
- LAGROYE J., avec FRANÇOIS B. et SAWICKI F., *Sociologie politique*, 4e édition revue et mise à jour, Paris, Presses de sciences po et Dalloz, 2002.
- LE GALÈS P., THATCHER M. (dir.), *Les Réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L’Harmattan, Logiques politiques, 1995.
- LEQUESNE C., SMITH A., « Interpréter l’Europe. Union européenne et science politique : où en est le débat théorique ? », *Cultures & Conflits* (28) (1997) pp. 7-31.
- LEQUESNE C., SUREL Y. (dir), *L’Intégration européenne Entre émergence institutionnelle et recomposition de l’État*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- LINDBLOM C., “Still muddling, not yet through”, *Public Administration Review* (39).
- MALAMUD A., “Integración regional en América Latina: teorías e instituciones comparadas”, *Revista Argentina de Ciencia Política* (5/6), 2001-2002, EUDEBA, diciembre de 2002, pp. 49-66.
- MENY Y., MULLER P. et QUERMONNE J.-L., *Politiques publiques en Europe*, Paris, L’Harmattan, 1995, 352 pages.
- MORAVCSIK A., “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31 (4), 1993, pp. 473-524.
- MORAVCSIK A., *The Choice for Europe. Social purpose & state power from Messina to Maastricht*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1998.
- MULLER P., SUREL Y., *L’Analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.
- OSZLAK O., “La Reforma del Estado en la Argentina”, Doc. CEDES/36, Buenos Aires, 1990.
- PADIOLEAU J. G., *El Estado en concreto*, Fondo de Cultura Económica, México, trad. José Barrales Valladares, 1989.
- PALIER B., SUREL Y. et al., *L’Europe en action. L’européanisation dans une perspective comparée*, Paris, L’Harmattan, 2007.
- PALIER B., SUREL Y., “Les « Trois i » et l’analyse de l’état en action”, *Revue française de science politique*, vol. 55, (1), février 2005, pp. 7-32.
- PETITEVILLE F., SMITH A., “Analyser les politiques publiques internationales”, *Revue française de science politique*, vol. 56, (3), juin 2006, pp. 357-366.
- PUTNAM R., “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, *International Organization*, Summer 1988, pp. 427-461.
- RADAELLI C., “The Domestic Impact of European Union Public Policy : Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research”, *Politique européenne*, (5), 2001, pp. 107-142.
- RADAELLI C., « Une Européanisation de la imposition des sociétés ? L’impact en Italie et au Royaume-Uni de l’harmonisation dans l’Union européenne de l’impôt sur les sociétés », *Politiques et management public*, Vol. 15 (1), 1997, pp. 79-105.

RHODES R. A. W., « Power-dependence, Policy Communities and Intergovernmental Networks », *Public Administration Bulletin* (49), 1985, pp. 4-31.

RHODES R. A. W., MARSH D. « New Direction in the Study of Policy Networks », *European Journal of Political Research* (21), 1990, pp. 181-205.

RICHARDSON J., « *Approches de la décision politique nationale et européenne fondées sur l'acteur : Communautés de politique publique, réseaux par questions et communautés épistémiques* », in P. Le Galès et M. Thatcher (dir.), *Op. cit.* pp. 167-191.

SIMON H., *Administration et processus de décision*, Paris, Economica, 1983, 1er. Ed. 1976.

SMITH A., "L'Analyse comparée des politiques publiques : une démarche pour dépasser le tourisme intelligent ?", *Revue Internationale de politique comparée*, 7 (1), 2000, p. 7-19.

SOLANAS, F., "El MERCOSUR y las políticas públicas de reconocimiento de títulos universitarios: el caso argentino", tesis de doctorado de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2007a (no publicada).

SOLANAS, F., "MERCOSUR: Reconocimiento de títulos universitarios y políticas públicas", en M. PANAIÁ (comp.), *Transformaciones territoriales y productivas en el mercado de trabajo litoral*, Buenos Aires, Impresiones Buenos Aires, 2007b, pp. 393-431.

SOLANAS, F., "La Ley de Educación Superior en Argentina: un análisis en términos de referenciales de la acción pública", en *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXVIII (1), n° 149, México DF, ANUIES, enero-marzo 2009a, pp. 155-170.

SOLANAS, F., "El impacto del MERCOSUR en la educación superior: Un análisis desde la 'mercosurización' de las políticas públicas", en *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17 (20), 2009b. Consultado en <http://epaa.asu.edu/epaa/>

SOLANAS, F., "El MERCOSUR Profesional: la construcción de políticas públicas para la integración regional", *Estudios Regionales y del Mercado de Trabajo* (5), 2009c, pp. 25-42.